



WORKING PAPERS

W.P. n. 18

EVOLUZIONE DELLA FINANZA LOCALE IN PIEMONTE E IN ITALIA 1977 - 1981

(M. Maggi, S. Piperno)



Il presente lavoro, frutto di una collaborazione fra gli Uffici dell'Assessorato alla Programmazione della Regione e l'IREA, rappresenta un primo passo significativo verso la costruzione di un osservatorio sulla finanza locale in Piemonte.

Sono in esso analizzate le informazioni tratte dalle certificazioni di bilancio dei Comuni per il periodo 1979-81. Esse permetteranno di costruire un quadro dell'evoluzione recente della finanza locale in Piemonte, che si collega alla più ampia analisi riferita al 1977, contenuta nel Quaderno n. 1 dell'IREA.

W.P. n. 18

EVOLUZIONE DELLA FINANZA LOCALE IN PIEMONTE E IN ITALIA 1977 - 1981

(M. Maggi, S. Piperno)

I dati di spesa e di entrata analizzati forniscono un profilo importante, anche se non esauritivo, per cogliere le trasformazioni della finanza locale in Piemonte che sono confrontate con l'evoluzione della situazione nazionale.

Il presente lavoro si inserisce in un programma più vasto di indagini sulla finanza locale attualmente in corso presso l'IREA, che mira a fornire ad amministratori e studiosi un quadro di analisi e di riflessione particolarmente necessario in questa fase difficile di evoluzione della finanza locale e dell'intero sistema delle autonomie locali.

Claudio Simonelli

Assessore per la Programmazione Economica della Regione Febbraio 1983

Giorgio Protti

Direttore dell'IREA

Il presente lavoro, frutto di una collaborazione fra gli Uffici dell'Assessorato alla Programmazione della Regione e l'IRES, rappresenta un primo passo significativo verso la costruzione di un osservatorio sulla finanza locale in Piemonte.

Sono in esso analizzate le informazioni tratte dalle certificazioni di bilancio dei Comuni per il periodo 1979-81. Esse permettono di costruire un quadro dell'evoluzione recente della finanza locale, in Piemonte, che si collega alla più ampia analisi riferita al 1977, contenuta nel Quaderno n. 7 dell'IRES.

L'interesse del lavoro non deriva unicamente dal suo contenuto, ma anche dal fatto che esso è costruito utilizzando informazioni di origine amministrativa, una fonte importante ma ancora largamente trascurata nella costruzione delle statistiche e nelle elaborazioni analitiche.

I dati di spesa e di entrata analizzati forniscono un profilo importante, anche se non esaustivo, per cogliere le trasformazioni della finanza locale in Piemonte che sono confrontate con l'evoluzione della situazione nazionale.

Il presente lavoro si inserisce in un programma più vasto di indagine sulla finanza locale attualmente in corso presso l'IRES, che mira a fornire ad amministratori e studiosi un quadro di analisi e di riflessione particolarmente necessario in questa fase difficile di evoluzione della finanza locale e dell'intero sistema delle autonomie locali.

Claudio Simonelli

Assessore per la Programmazione Economica della Regione Piemonte

Giorgio Brosio

Direttore dell'IRES

1. Questo rapporto

L'ordinamento finanziario locale italiano, a partire dal 1977, è stato regolato da provvedimenti annuali che, all'interno di una tendenza generale a mantenere un regime di finanziamento basato sulla c.d. "spesa storica", hanno peraltro introdotto alcune sensibili modifiche. In particolare, da un lato si è assistito ad una notevole ripresa delle capacità di investimento degli enti locali (specie a partire dal 1979), dall'altro si sono cominciati ad inserire dei meccanismi di perequazione nella dotazione di risorse correnti per i comuni attraverso l'istituzione di fondi appositi, nel 1981 e nel 1982, destinati a ridurre i divari rispetto al valore medio, delle spese correnti pro capite dei comuni al di sotto dei 20.000 abitanti. Per la prima volta, l'indicatore "spesa pro capite" -tanto noto agli studiosi di finanza locale- è così entrato nella nostra legislazione.

Tali sensibili modifiche sul piano normativo, unite alla disponibilità di dati finanziari più aggiornati rispetto a quelli pubblicati in un precedente Quaderno dell'IRES (1), hanno spinto alla predisposizione di questo breve rapporto, allo scopo di consentire una migliore conoscenza di tali fenomeni, a livello regionale e subregionale.

Gli uffici dell'Assessorato regionale alla programmazione ci hanno messo a disposizione i dati necessari per predisporre questa pubblicazione, con l'obiettivo di costruire un osservatorio permanente sulla finanza locale piemontese, sulla base di un progetto di

(1) - IRES, La struttura della finanza locale in Piemonte, Quaderno di ricerca n. 7, Novembre 1981.

massima descritto nell'Appendice 1, e di cui il presente rapporto può essere considerato l'inizio. Il rapporto inizia con una descrizione dell'evoluzione dei principali aggregati di spesa delle Amministrazioni comunali a livello regionale, ripartizionale e nazionale, a prezzi correnti ed a prezzi costanti; a livello regionale l'aggiornamento arriva al 1980 per tutti i comuni, ed al 1981 per i comuni con una popolazione superiore a 15.000 abitanti. Particolare attenzione sarà data all'analisi dell'andamento delle spese in conto capitale dei comuni, as sai cresciute -ed in maniera molto diversificata tra regioni- a livello di bilanci preventivi, ma con dei preoccupanti cali a livello di con suntivi.

Seguirà un'analisi a livello comprensoriale dell'evoluzione delle spese correnti ed in conto capitale dei comuni piemontesi, per gli anni 1979 (attraverso dati di consuntivo) e 1980 (attraverso dati di pre ventivo).

Infine, nelle appendici vengono riportati il progetto di massima per la costituzione di un osservatorio regionale per la finanza locale, e la descrizione completa delle fonti dei dati utilizzate, con particolare riguardo rispetto all'archivio sui bilanci dei comuni piemontesi disponibile su supporto meccanografico presso la Regione Piemonte e lo CSI Piemonte.

2. Tendenze della finanza locale in Italia ed in Piemonte tra il 1977 ed il 1981

E' noto come a partire dal 1977 l'ordinamento finanziario locale italiano sia stato inserito in una sorta di "regime controllato", per evitare il riprodursi dei fenomeni di grave crisi finanziaria, manifestatisi in maniera accentuata soprattutto tra il 1973 ed il 1976. Il lasso di tempo ormai passato consente di svolgere una breve analisi descrittiva dell'evoluzione della finanza locale nel periodo 1977-81. Nella tab. 1 vengono riportate le serie storiche delle entrate correnti, delle spese correnti ed in conto capitale, a prezzi correnti ed a prezzi costanti, dei comuni italiani e piemontesi tra il 1970 ed il 1981, per consentire di inquadrare l'analisi di quest'ultimo periodo nell'ambito delle tendenze generali della finanza locale in Italia negli anni '70. Scomponendo tali serie in periodi identificati sulla base delle principali modifiche legislative intervenute, è possibile evidenziare tre fasi nell'evoluzione del nostro sistema finanziario locale. In particolare, ad una prima fase (1970-73) legata alla fine del vecchio regime di finanziamento degli enti locali, segue una seconda fase (1973-77) legata alle innovazioni introdotte con la riforma tributaria, originariamente a carattere transitorio, per arrivare ad una terza fase (1977-81), ancora in corso, nella quale si assiste alla nascita di quello che abbiamo chiamato come "regime finanziario controllato", con un finanziamento degli enti locali centralizzato ed ancora to sostanzialmente al ritmo dell'inflazione.

Nella tab. 2 vengono confrontati i tassi medi annui di incremento delle entrate correnti, delle spese correnti, e delle spese in conto capitale, a prezzi costanti 1970, per l'Italia ed il Piemonte, ar-

TABELLA 1 - Entrate e spese dei comuni italiani e piemontesi a prezzi correnti e costanti (1970) dal 1970 al 1981 (miliardi di lire)

	PREZZI CORRENTI				PREZZI COSTANTI (*)			
	Entrate	Sp. correnti	Sp. c/c cap.	Investimenti (o)	Entrate	Sp. cor.	Sp. c/c	Investimenti (o)
Comuni italiani								
a) 1970	1825,6	2470,3	876,9	749,1	1825,6	2470,3	876,9	749,1
" 1971	2152,8	2951,2	987,2	854,9	2008,2	2752,9	931,3	806,0
" 1972	2366,4	3560,3	1432,1	1232,5	2079,4	3128,5	1276,3	1098,4
" 1973	2652,8	4096,4	1431,2	1204,2	2087,1	3222,9	1109,4	933,4
" 1974	3104,8	4943,8	1782,6	1379,6	2065,7	3289,2	1089,5	843,2
" 1975	3377,1	6070,6	2413,6	1846,0	1916,6	3445,2	1211,6	926,7
" 1976	4168,2	6999,3	2225,0	1417,2	1996,2	3352,1	925,1	589,2
" 1977	5059,4	8366,0	2422,9	1527,6	2037,6	3369,3	836,6	527,4
" 1978	10098,1	9442,7	2770,4	1734,5	3566,9	3335,4	845,6	529,4
" 1979	12728,4	11527,9	4205,5	2706,6	3885,3	3518,8	1092,0	702,8
b) 1980	15732,0	14992,0	9716,8 (+)	3644,2	3989,8	3802,1	2060,3	772,6
" 1981	19707,2	18934,9	18559,1 (+)	3810,1	4247,2	4080,7	3205,3	658,0
Comuni piemontesi								
c) 1970	181,3	190,9	82,7	n. d.	181,3	190,9	82,7	n. d.
" 1971	217,9	218,1	102,0	n. d.	203,3	203,5	96,2	n. d.
" 1972	235,5	249,8	140,7	n. d.	207,0	219,5	125,4	n. d.
" 1973	257,7	286,9	177,2	n. d.	202,8	225,7	137,4	n. d.
" 1974	303,0	397,4	202,1	n. d.	201,6	264,4	123,5	n. d.
" 1975	315,6	435,4	200,6	n. d.	179,1	247,1	100,7	n. d.
" 1976	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
" 1977	468,3	590,2	165,6	n. d.	188,6	237,7	57,5	n. d.
" 1978	858,4	773,8	352,8	n. d.	303,2	273,3	107,6	n. d.
" 1979	980,1	953,5	511,5	n. d.	299,1	291,0	132,8	n. d.
d) 1980	1415,9	1259,9	1599,5	n. d.	360,1	319,5	339,1	n. d.
" 1981	1662,1	1495,6	3081,9	n. d.	358,2	322,3	532,2	n. d.

(a) dati da consuntivo - relaz. situazione economica del Paese

(b) dati stimati - MinInterni

(c) bilanci consuntivi

(d) dati ricavati dai consuntivi dei comuni oltre 15.000 abitanti; la perc. di spesa del campione sull'universo è considerata costante e pari a quella delle prev. '80

(o) investimenti in opere fisse e attrezzature, ecc.

(+) si tenga conto che l'aumento è dovuto in parte a motivi contabili che abbligano i comuni a indicare i versamenti (prelevamenti) dai c/c di tesoreria

(*) Entrate e spese correnti sono scontate con il deflatore implicito del P.I.L., le spese in c/capitale con il deflatore implicito degli investimenti in fabbricati non residenziali ed in opere pubbliche

TABELLA 2 - Tassi medi annui d'incremento delle spese correnti, delle spese in c/capitale, delle entrate in termini reali (o) - Italia e Piemonte

	Entrate		Spese correnti e spese c/capitale	
Comuni italiani	1972/70	6 %	12 %	21%
	1977/72	0,5% (-)	1,5%	8% (-)
	1980/77	25 %	4 %	35%
Comuni piemontesi	1972/70	7 %	7 %	24%
	1977/72	2 %	1 %	15% (-)
	1980/77	24 %	10 %	97%

FONTI:

- 1970 - 79 - verbali di chiusura (impegni da consuntivo)
- 1980 - previsioni Ministero dell'Interno, Situazione finanziaria dei comuni italiani 1980
- (o) - le spese correnti e le entrate sono scontate con il deflatore implicito del PIL, le spese in c/capitale con il deflatore implicito degli investimenti in fabbricati non residenziali in opere pubbliche

rivando solo fino al 1980 per un problema di non disponibilità dei da
ti a livello piemontese. Emerge un andamento chiaramente collegato al
quadro legislativo (si consideri, ad esempio, la tendenza alla diminuz
zione delle entrate correnti in seguito alla riforma tributaria), che
mostra, peraltro, sensibili differenze nelle intensità relative tra
Piemonte ed Italia. In particolare, mentre nel primo periodo vi è una
tendenza omogenea alla crescita di entrate correnti (+7% in Piemonte,
+6% in Italia), delle spese correnti (+7% in Piemonte, +12% in Italia)
e delle spese in conto capitale (+24% in Piemonte, +21% in Italia),
nel secondo si assiste ad andamenti che cominciano a mostrare sen
sibili differenziazioni, soprattutto nelle entrate correnti e nelle spe
se in conto capitale (le entrate correnti diminuiscono del 2% medio
annuo in Piemonte e dello 0,5% in Italia, mentre le spese in conto
capitale diminuiscono del 15% in Piemonte e dell'8% in Italia); nel
terzo periodo -quello che più ci interessa- l'andamento è abbastanza
simile per entrate e spese correnti (+24% medio annuo per le entrate
in Piemonte e +25% in Italia, +10% medio annuo per le spese in Piemon
te e + 4% in Italia), mentre ancora una volta si nota una drastica dif
ferenziazione per le spese in conto capitale: mentre in Italia si as-
siste ad un incremento medio annuo del 35%, in Piemonte l'incremento
è pari addirittura al 97%.

La tendenziale omogeneità nella crescita delle spese correnti non
è accoppiata ad una diminuzione dei differenziali di spesa pro capite
tra regioni e per classi di popolazione, nonostante abbia operato nel
1981 un fondo perequativo che avrebbe dovuto cominciare a ridurli. Le
tabb. 3-6, e le misure di variabilità in esse utilizzate (i coefficienti
di variazione in percentuale), sono indicativi a proposito. Perall

TABELLA 3 - Andamento dell'indice medio pro-capite delle spese correnti dei comuni italiani - 1977 - 1978 - 1979 - 1980 - 1981 (o)

SPESA CORRENTI

Fascia demografica	Variazioni % dell'indice medio pro-capite						Rapporto percentuale rispetto alla media nazionale pro-capite									
	Variaz. 78 rispetto al 77	Variaz. 79 rispetto al 78	Variaz. 79 rispetto al 77	Variaz. 80 rispetto al 79	Variaz. 81 rispetto al 80	Variaz. 81 rispetto al 79	1977 - Me- dia naz. pro capite Lire 169,910=100	1978 - Me- dia naz. pro capite Lire 187,102=100	1979 - Me- dia naz. pro capite Lire 219,138=100	1980 - Me- dia naz. pro capite Lire 275,822=100	1981 - Me- dia naz. pro capite Lire 341,039=100	Differenza 1978-1977	Differenza 1979-1978	Differenza 1980-1979	Differenza 1981-1980	Differenza 1981-1979
Meno di 1.000 ab.	+24, 18	+24, 57	+54, 69	+43, 2	+29, 7	+86	58, 82	66, 33	70, 54	80, 3	84	+ 7, 51	+ 4, 21	+11	+ 4	+14
Da 1. 000 a 1. 999 ab.	+20, 88	+24, 11	+50, 02	+39, 9	+30, 7	+83	52, 70	57, 84	61, 30	68, 0	72	+ 5, 14	+ 3, 46	+ 8	+ 4	+11
Da 2. 000 a 2. 999 ab.	+19, 93	+25, 30	+50, 28	+53, 3	+19, 5	+83	48, 99	53, 36	57, 09	69, 5	67	+ 4, 37	+ 3, 73	+ 8	- 2, 5	+ 9, 5
Da 3. 000 a 4. 999 ab.	+18, 18	+24, 73	+47, 42	+42, 6	+30, 6	+86	48, 77	52, 35	55, 75	63, 0	67	+ 3, 58	+ 3, 40	+ 6	+ 4	+12
Da 5. 000 a 9. 999 ab.	+17, 65	+16, 93	+45, 84	+32, 5	+33, 8	+77	51, 42	54, 93	58, 14	61, 0	66	+ 3, 51	+ 3, 21	+ 6	+ 5	+ 8
Da 10. 000 a 19. 999 ab.	+16, 40	+24, 63	+45, 07	+32, 4	+35, 2	+79	59, 99	63, 42	67, 48	71, 0	77	+ 3, 43	+ 4, 06	+ 7	+ 6	+10
Da 20. 000 a 59. 999 ab.	+16, 27	+25, 81	+46, 28	+31, 4	+36, 6	+80	66, 17	69, 87	75, 05	78, 3	86	+ 3, 70	+ 5, 18	+ 8	+ 8	+11
Da 60. 000 a 99. 999 ab.	+ 7, 55	+21, 22	+30, 36	+29, 7	+30, 0	+69	97, 46	95, 18	98, 51	101, 5	106, 7	+ 2, 28	+ 3, 33	+ 1	+ 3, 5	+ 8, 5
Da 100. 000 a 249. 999 ab.	+10, 17	+16, 82	+28, 71	+27, 1	+27, 1	+63	113, 83	113, 89	113, 60	114, 7	118, 5	+ 0, 06	- 0, 29	- 0	+ 1, 7	+ 5, 7
Da 250. 000 a 499. 999 ab.	+ 9, 04	+ 4, 90	+14, 39	+26, 7	+10, 6	+40	179, 14	177, 40	158, 89	160, 0	143, 2	- 1, 74	-18, 51	-20	-17	-15
Da 500. 000 ab. e oltre	+ 4, 39	+16, 74	+21, 75	+17, 4	+21, 1	+42	223, 80	211, 96	211, 27	197, 1	193, 2	-11, 84	- 0, 69	-12	- 4	-18
TOTALE	+10, 12	+17, 12	+28, 97	+25, 8	+23, 6	+55, 6	100, 00	100, 00	100, 00	100, 0	100, 0	+10, 12	-17, 12	+28	+40, 2	+56, 7
						S. Q. M. =	57, 20	52, 57	48, 27	42, 42	38, 18					

Fonte: Ministero degli Interni

(o) - Per il 1977 impegni da verbale di chiusura; per il 1978, 1979, 1980 e 1981 previsioni di bilancio

SITUAZIONE DELLA FINANZA LOCALE PER L'ANNO 1979
SPESE CORRENTI DEI COMUNI PER IL 1979
INDICI PERCENTUALI RISPETTO ALLA MEDIA NAZIONALE PER REGIONI E FASCE DEMOGRAFICHE.

REGIONE	Meno di 1.000 ab.	da 1.000 a 1.999 ab.	da 2.000 a 2.999 ab.	da 3.000 a 4.999 ab.	da 5.000 a 9.999 ab.	da 10.000 a 19.999 ab.	da 20.000 a 59.999 ab.	da 60.000 a 99.999 ab.	da 100.000 a 249.999 ab.	da 250.000 a 499.999 ab.	da 500.000 e oltre
PIEMONTE	78	74	76	83	85	90	107	94	88	==	78
VALLE D'AOSTA	116	98	126	129	==	==	123	==	==	==	==
LOMBARDIA	87	84	88	87	98	101	108	121	116	==	115
LIGURIA	85	102	97	128	120	128	124	113	106	==	83
ITALIA NORD - OCC.	83	82	86	89	97	102	109	116	107	==	96
TRENTINO-ALTO ADIGE	==	==	==	==	==	==	==	==	==	==	==
VENETO	106	89	85	78	77	86	105	103	99	106	==
FRIULI-VENEZIA GIULIA	151	121	115	86	118	109	130	==	95	85	==
EMILIA ROMAGNA	125	143	142	136	129	131	130	88	106	108	==
ITALIA NORD - ORIENT.	127	111	108	100	101	106	117	94	104	103	==
TOSCANA	182	166	153	140	131	121	117	118	113	118	==
UMBRIA	150	135	126	121	125	103	115	==	100	==	==
MARCHE	147	133	127	117	127	113	114	125	95	==	==
LAZIO	139	107	96	107	113	96	85	73	==	==	109
ITALIA CENTRALE	137	129	125	104	124	112	104	113	106	118	109
ABRUZZI	120	112	94	95	94	110	110	129	63	==	==
MOLISE	119	100	90	104	111	114	133	==	==	==	==
CAMPANIA	95	87	81	83	78	71	80	72	75	==	95
PUGLIA	217	113	107	105	93	92	87	78	112	64	==
BASILICATA	134	118	122	114	107	112	103	143	==	==	==
CALABRIA	141	124	112	112	111	113	102	79	93	==	==
ITALIA MERIDIONALE	121	107	99	98	93	90	88	82	92	64	95
SICILIA	189	127	117	108	94	88	84	84	73	103	90
SARDEGNA	108	93	55	91	81	94	100	==	87	==	==
ITALIA INSULARE	122	104	87	102	90	89	87	84	84	103	90
MEDIA NAZIONALE	154.593	134.335	125.107	122.174	127.408	147.885	164.474	215.892	248.947	348.197	462.989

S.Q.M.

47,37

25,37

24,42

19,57

18,35

15,72

17,77

22,57

15,86

18,04

14,16

Fonte - Ministero dell'Interno - Direzione Generale Amm.ne Civile e elaborazioni IRES.

SITUAZIONE DELLA FINANZA LOCALE PER L'ANNO 1980
SPESE CORRENTI DEI COMUNI PER IL 1980

INDICI PERCENTUALI RISPETTO ALLA MEDIA NAZIONALE PER REGIONI E FASCE DEMOGRAFICHE

REGIONE	Meno di 1.000 ab.	da 1.000 a 1.999 ab.	da 2.000 a 2.999 ab.	da 3.000 a 4.999 ab.	da 5.000 a 9.999 ab.	da 10.000 a 19.999 ab.	da 20.000 a 59.999 ab.	da 60.000 a 99.999 ab.	da 100.000 a 249.999 ab.	da 250.000 a 499.999 ab.	da 500.000 e oltre
PIEMONTE	76	74	69	84	87	92	110	101	89	=	95
VALLE D'AOSTA	101	87	135	129	=	=	123	=	=	=	=
LOMBARDIA	85	83	120	88	99	106	110	117	115	=	120
LIGURIA	82	105	91	107	121	130	118	132	107	=	91
ITALIA NORD - OCC.	81	80	102	88	98	106	111	117	107	=	106
TRENTINO-ALTO ADIGE	116	104	103	117	113	110	=	=	92	=	=
VENETO	103	88	79	78	77	85	116	105	95	111	=
FRIULI-VENEZIA GIULIA	132	109	102	80	114	106	122	=	88	90	=
EMILIA ROMAGNA	137	146	131	135	138	142	145	103	113	110	=
ITALIA NORD - ORIENT.	118	107	100	100	103	109	128	104	107	107	=
TOSCANA	171	156	137	136	126	119	118	111	115	122	=
UMBRIA	149	135	118	129	131	114	120	=	94	=	=
MARCHE	151	129	115	118	127	122	119	125	96	=	=
LAZIO	150	113	96	114	109	95	82	70	=	=	102
ITALIA CENTRALE	153	129	115	123	122	112	104	108	106	122	102
ABRUZZI	122	109	92	96	97	97	109	137	66	=	=
MOLISE	112	100	78	98	99	100	121	=	=	=	=
CAMPANIA	94	90	76	84	80	73	76	68	82	=	96
PUGLIA	196	111	106	111	95	90	85	82	103	69	=
BASILICATA	128	126	114	114	112	110	100	1,9	=	=	=
CALABRIA	147	126	104	113	111	105	109	113	85	=	=
ITALIA MERIDIONALE	121	109	92	100	94	88	86	86	89	69	96
SICILIA	152	125	100	100	88	82	80	80	76	89	69
SARDEGNA	102	91	84	89	80	83	92	=	80	=	=
ITALIA INSULARE	111	101	92	95	86	82	82	80	79	89	69
MEDIA NAZIONALE	221.489	187.942	191.865	174.250	169.881	195.855	216.156	280.062	316.480	441.319	543.842

S.Q.M.

39,98

23,71

19,54

19,01

18,69

17,42

19,32

23,60

15,33

17,73

15,74

SITUAZIONE DELLA FINANZA LOCALE PER L'ANNO 1981
SPESE CORRENTI DEI COMUNI PER IL 1981
INDICI PERCENTUALI RISPETTO ALLA MEDIA NAZIONALE PER REGIONI E FASCE DEMOGRAFICHE

REGIONE	Meno di 1.000 ab.	da 1.000 a 1.999 ab.	da 2.000 a 2.999 ab.	da 3.000 a 4.999 ab.	da 5.000 a 9.999 ab.	da 10.000 a 19.999 ab.	da 20.000 a 59.999 ab.	da 60.000 a 99.999 ab.	da 100.000 a 249.999 ab.	da 250.000 a 499.999 ab.	da 500.000 e più
PIEMONTE	72	70	70	80	82	90	107	100	87	===	100
VALLE D'AOSTA	116	99	135	114	===	===	===	===	===	===	===
LOMBARDIA	82	82	87	85	98	103	104	117	110	===	124
LIGURIA	85	91	89	110	121	135	114	158	107	===	===
ITALIA NORD - OCC.	78	78	83	86	96	102	106	117	104	===	114
TRENTINO-ALTO ADIGE	114	107	161	149	148	116	110	100	===	===	===
VENETO	105	88	84	80	76	82	120	107	97	80	===
FRIULI-VENEZIA GIULIA	127	104	101	81	111	99	119	===	99	100	===
EMILIA ROMAGNA	146	148	132	131	142	142	143	101	109	122	===
ITALIA NORD - ORIENT.	117	107	107	100	104	108	129	102	105	105	===
TOSCANA	177	149	147	125	122	114	114	117	114	===	===
UMBRIA	149	124	125	126	126	111	116	===	93	===	===
MARCHE	160	133	127	124	124	124	117	133	95	===	===
LAZIO	169	122	106	112	109	91	84	72	===	===	94
ITALIA CENTRALE	166	130	124	120	119	109	103	113	100	===	94
ABRUZZI	109	107	95	93	97	94	106	===	73	===	===
MOLISE	101	89	88	88	100	100	90	===	===	===	===
CAMPANIA	105	93	81	85	78	75	77	68	86	===	===
PUGLIA	165	165	115	120	93	92	83	87	110	86	===
BASILICATA	119	118	124	112	121	108	90	130	===	===	===
CALABRIA	135	122	122	112	107	113	104	71	===	===	===
ITALIA MERIDIONALE	113	109	102	102	93	91	85	81	90	86	===
SICILIA	158	151	130	116	99	92	86	82	82	101	69
SARDEGNA	108	97	96	92	80	83	105	===	75	===	===
ITALIA INSULARE	117	114	110	106	94	90	88	82	79	101	69
TOTALE NAZIONALE	287.492	245.731	229.341	227.616	225.978	264.845	295.336	364.188	404.469	488.431	658.901

19.83

14.70

27.94

25.52

18.72

17.71

23.37

20.60

26.21

28.48

39.17

S.Q.M.

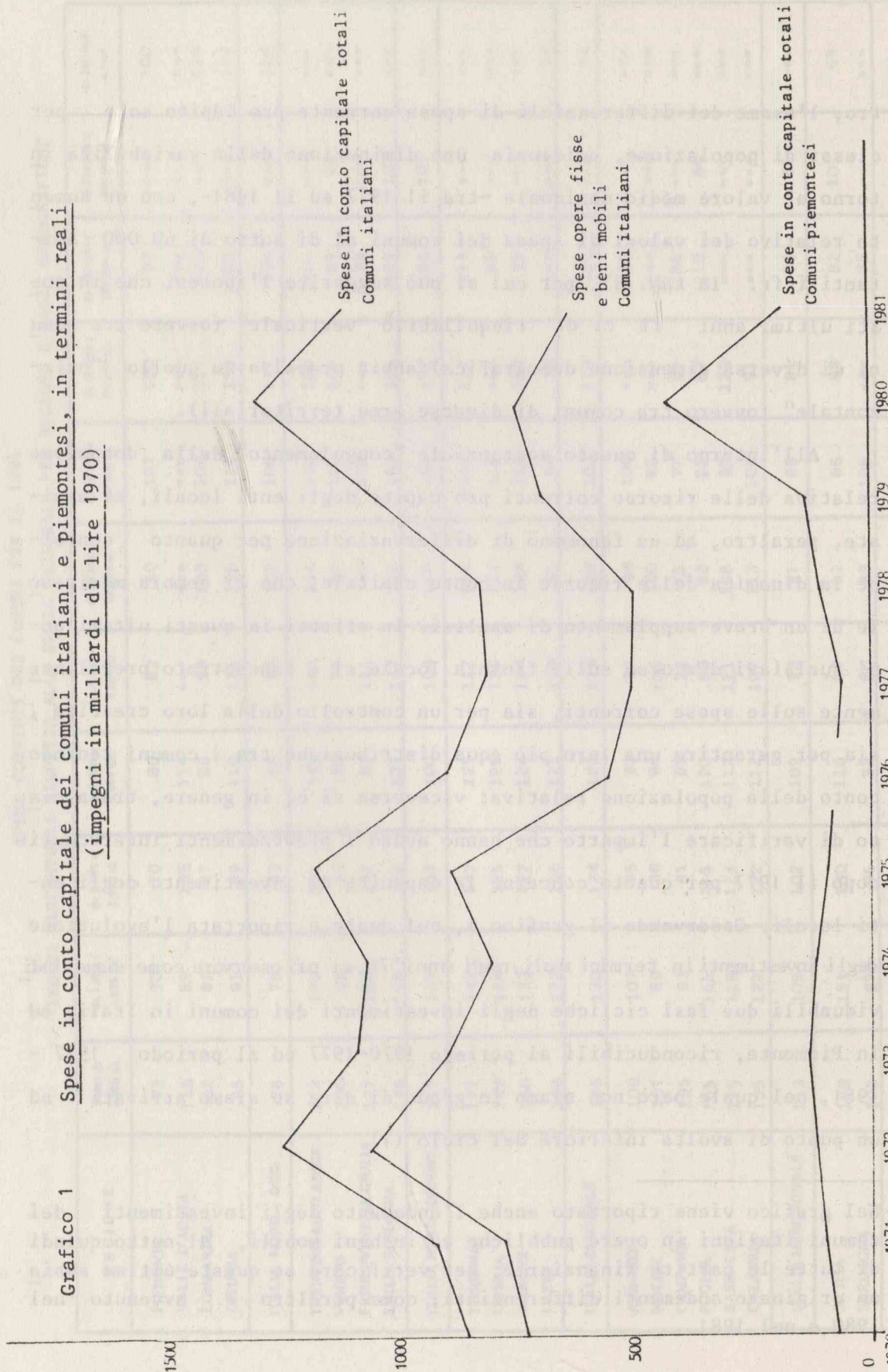
Fonte: - Ministero dell'Interno - Direzione Generale Amm.ne Civile e elaborazioni IRES.

tro, l'esame dei differenziali di spesa corrente pro capite solo per classi di popolazione, evidenzia una diminuzione della variabilità intorno al valore medio nazionale -tra il 1977 ed il 1981-, con un aumento relativo dei valori di spesa dei comuni al di sotto di 60.000 abitanti (cfr. la tab. 3), per cui si può suggerire l'ipotesi che in questi ultimi anni il c. d. riequilibrio "verticale" (ovvero tra comuni di diversa dimensione demografica) abbia prevalso su quello "orizzontale" (ovvero tra comuni di diverse aree territoriali).

All'interno di questo sostanziale "congelamento" della dotazione relativa delle risorse correnti pro capite degli enti locali, si assiste, peraltro, ad un fenomeno di differenziazione per quanto concerne la dinamica delle risorse in conto capitale, che ci sembra meritevole di un breve supplemento di analisi. In effetti in questi ultimi anni qualsiasi discorso sulla finanza locale si è concentrato prevalentemente sulle spese correnti, sia per un controllo della loro crescita, sia per garantire una loro più equa distribuzione tra i comuni tenendo conto della popolazione relativa; viceversa si è, in genere, tralasciato di verificare l'impatto che hanno avuto i provvedimenti intervenuti dopo il 1977 per quanto concerne la capacità di investimento degli enti locali. Osservando il grafico 1, nel quale è riportata l'evoluzione degli investimenti in termini reali, negli anni '70, si può osservare come siano individuabili due fasi cicliche degli investimenti dei comuni in Italia ed in Piemonte, riconducibili al periodo 1970-1977 ed al periodo 1977 - 1981, nel quale però non siamo in grado di dire se siamo arrivati ad un punto di svolta inferiore del ciclo (1).

-
- (1) - Nel grafico viene riportato anche l'andamento degli investimenti dei comuni italiani in opere pubbliche ed in beni mobili, al netto quindi di tutte le partite finanziarie, per verificare se queste ultime abbiano originato andamenti differenziati, come peraltro è avvenuto nel 1980 e nel 1981.

Grafico 1 Spese in conto capitale dei comuni italiani e piemontesi, in termini reali
(impegni in miliardi di lire 1970)



Il primo ciclo raggiunge il punto di massima nel 1972, anno in cui viene soppressa l'autonomia tributaria dei comuni, per poi declinare fino al 77-78 con la sola eccezione del 1975, anno che vede una decisa, ma breve, ripresa degli investimenti.

Con il 1978 si apre un ciclo nuovo caratterizzato da una rinnovata capacità di investimento per i comuni che sembrerebbe spegnersi con il 1980. Infatti nel 1981 si assiste ad un calo degli investimenti comunali in termini reali, sia a livello nazionale che regionale.

Tenendo conto che il dato per quest'ultimo anno è tratto dalle previsioni di bilancio si può ragionevolmente affermare che, a maggior ragione, il calo dovrebbe essere confermato, e forse accentuato, a livello di impegni, notoriamente inferiori rispetto alle previsioni. All'interno del piccolo "boom" degli investimenti locali nel periodo 1978-80, si osserva un andamento assai difforme per ripartizioni geografiche (tab. 7). Prendendo come indicatore il valore degli investimenti pro-capite -più corretto per analisi comparate- si osservano delle differenze assai marcate tra i valori relativi alle ripartizioni del centro-sud ed i rimanenti, che però cambiano di segno a seconda che si utilizzino i dati di preventivo o di consuntivo. Nel primo caso le ripartizioni del centro-sud si collocano in testa alla graduatoria, con valori particolarmente elevati, specie nel 1979 quando la ripartizione meridionale prevedeva di investire 335.000 lire per ogni suo abitante, di contro ad un valore medio italiano di 220.000 lire; da questi dati si potrebbe quindi trarre la conclusione che è in atto un processo di riequilibrio tra Nord e Sud, in termini di dotazioni infrastrutturali, per recuperare i ben noti squilibri tra queste due zone del paese. Purtroppo la lettura dei dati di consuntivo ribalta com

TABELLA 7 - Spese correnti e c/capitale dei comuni italiani (pro-capite) - Confronto tra dati di preventivo e consuntivo - anni 1978 - 1979 - 1980

Ripartizioni geografiche	SFESE CORRENTI			SPESE C/CAPITALE		
	Prev. '78 corr.	Cons. '78 corr.	%	Prev. '78 c/cap.	Cons. '78 c/cap.	%
Piemonte	170,532	-	-	77,743	-	-
Italia N-W	202,213	189,123	93 %	107,837	83,146	77%
N-E	181,400	166,860	92 %	106,677	100,753	94%
C	244,024	218,257	89 %	163,984	86,010	52%
S	148,195	135,304	91 %	219,918	56,915	26%
I	147,683	135,703	92 %	121,540	21,518	17%
Italia	187,099	171,582	92 %	148,636	73,489	49%
	Prev. '79	Cons. '79	%	Prev. '79	Cons. '79	%
Piemonte	198,073	226,127	114%	169,007	121,424	71%
N-W	228,061	243,675	106%	168,085	134,746	79%
N-E	200,157	200,659	100%	182,439	177,087	97%
C	281,931	243,528	86%	205,807	136,840	66%
S	178,186	170,268	95%	335,260	122,825	36%
I	200,645	177,088	88%	186,494	38,054	20%
Italia	219,138	210,432	96%	220,013	128,816	58%
	Prev. '80	Cons. '80	%	Prev. '80	Cons. '80	%
Piemonte	276,131	277,920 (o)	96,7%	438,236	353,016 (o)	80%
N-W	302,373	-	-	381,482	-	-
N-E	269,317	-	-	371,650	-	-
C	338,630	-	-	405,074	-	-
S	226,843	-	-	458,242	-	-
I	222,022	-	-	345,535	-	-
Italia	275,822	263,831	95,6%	389,374	170,997	44%

FONTE:

1978 - MinInterni - situazione finanziaria per l'anno '78

1979 - MinInterni - situazione finanziaria per l'anno '79

1980 - MinInterni - situazione finanziaria per l'anno '80

(o) Dati ottenuti da un campione oltre i 15.000 abitanti il cui peso sull'universo viene considerato pari a quello dell'80.

pletamente questo giudizio: per fare solo un esempio, le 335.000 lire di prima si traducono in sole 122.000 lire di impegni, inferiori al valore medio italiano, pari a 128.000 lire. In generale, infatti, l'ana-
lisi degli impegni di spesa dei comuni italiani effettuata su base ri-
partizionale, mostra una capacità di realizzazione notevolmente diffe-
renziata. Nel 1978 e nel 1979 la ripartizione nord-occidentale, compren-
siva del Piemonte, effettua impegni di spesa pari rispettivamente al
77% ed al 79% delle previsioni, rispetto ad una media nazionale per gli
stessi anni del 49% e del 58%. Nel 1979, unico anno in cui è possibile
un confronto, i comuni piemontesi impegnano il 71% delle previsioni, in
linea con l'analogo dato ripartizionale. Nel 1980 si assiste ad un ca-
lo della capacità di realizzazione dei comuni italiani, che scende al
44%, in parallelo alla grossa crescita richiamata in precedenza; l'ana-
logo dato piemontese -riferito ai soli comuni superiori a 15.000 abi-
tanti- è invece assai più alto, l'80%. Anche se teniamo conto del fat-
to che tale dato può essere sovrastimato a causa dell'assenza dei comu-
ni più piccoli, caratterizzati in genere da tassi di realizzazione più
bassi, la differenza resta assai elevata. Anche la credibilità dei pre-
ventivi per il 1980, per i quali non si dispone del dato di consuntivo
a livello ripartizionale, risulta così assai inficiata. Si ha quin-
di l'impressione che in termini relativi il valore degli investimenti
pro-capite del Piemonte tra il 1977 ed il 1981 -specie se considerato
in termini di impegni- recuperi assai rispetto al valore medio italia-
no e ripartizionale, sino a superarli.

La conclusione che si può trarre da questa breve analisi è che il ci-
clo degli investimenti locali nel periodo 1978-81 ha avuto effetti no-
tevolmente differenziati a livello geografico. Pur all'interno di un'

elevata capacità di investimento per tutti gli enti locali, i comuni dell'Italia centrale, ma soprattutto quelli della ripartizione meridionale e delle isole, hanno dimostrato una scarsa capacità di realizzazione effettiva di tali spese. Viceversa, il Piemonte, ed in genere le ripartizioni dell'Italia Nord-Occidentale e, soprattutto, nord-orientale, hanno dimostrato una grossa capacità di realizzazione. Quali le ragioni che possono spiegare questo comportamento differenziato?

In questa sede ne richiamiamo due principali:

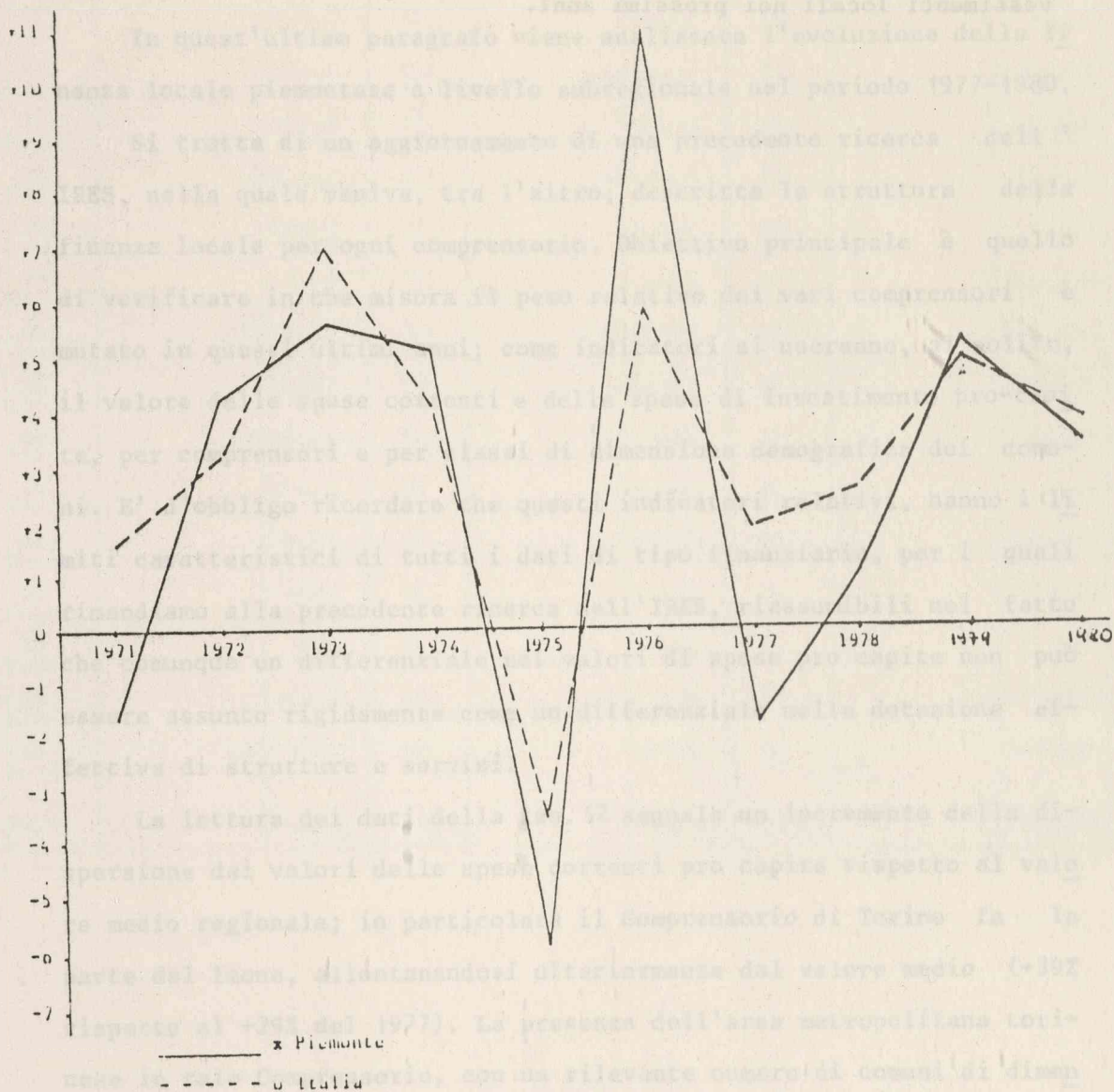
- 1) i differenziali esistenti tra i comuni delle varie ripartizioni in termini di capacità tecniche ed organizzative (progettazione di opere pubbliche, appalti ecc.), che spesso allungano enormemente i tempi di attuazione degli investimenti, sino a renderli, a volte, impossibili a causa dell'aumento dei prezzi;
- 2) una diversa possibilità di accesso al credito, tra i comuni delle varie aree territoriali, il che si traduce sovente in una impossibilità effettiva di reperire i finanziamenti necessari per l'effettuazione degli investimenti; ciò tra l'altro è spesso collegato alle cause ricordate nel punto precedente (valga l'esempio dei finanziamenti della Cassa Depositi e Prestiti).

All'interno di queste tendenze generali il dato piemontese evidenzia, se non altro, una maggiore capacità di realizzazione dei comuni della nostra regione, oltre che una parziale conferma di un andamento pro-ciclico di questo tipo di spesa, dato che il periodo 1978-80 è stato contrassegnato da un incremento del ritmo di crescita del PIL regionale, come è evidenziato dal graf. 2 (1) e dell'occupazione dipendente.

- (1) - Ciò vale anche per le spese correnti, per cui si confermerebbero alcune conclusioni sul carattere pro-ciclico degli impegni di spesa delle Amministrazioni comunali, tratte in un recente lavoro dell'IRES (cfr. Brosio G. e Piperno S., Lo sviluppo della spesa locale in un contesto regionale: il caso del Piemonte, IRES, Quaderno di ricerca n. 11)

Grafico 2

Tasso di crescita annuo del P.I.L. a prezzi 1970



Peraltro, in termini previsivi, anche alla luce dei recenti provvedimenti legislativi si può ipotizzare una tendenziale caduta degli investimenti locali nei prossimi anni.

(1) - Già alla fine degli anni '60, per gli studi di conferimento delle competenze alle Regioni, si era constatato che le Regioni avevano una conclusione più negativa degli investimenti locali. L'Amministrazione comunale, trattata in un recente lavoro di studio (Cfr. Bruno G. e Pignatelli S., La politica degli investimenti in un contesto regionale: il caso del Piemonte, IRES, Quaderno di ricerca n. 11)

3. L'evoluzione della finanza locale piemontese a livello comprensoriale nel periodo 1977-1980

In quest'ultimo paragrafo viene analizzata l'evoluzione della finanza locale piemontese a livello subregionale nel periodo 1977-1980.

Si tratta di un aggiornamento di una precedente ricerca dell'IRES, nella quale veniva, tra l'altro, descritta la struttura della finanza locale per ogni comprensorio. Obiettivo principale è quello di verificare in che misura il peso relativo dei vari comprensori è mutato in questi ultimi anni; come indicatori si useranno, al solito, il valore delle spese correnti e delle spese di investimento pro-capite, per comprensori e per classi di dimensione demografica dei comuni. E' d'obbligo ricordare che questi indicatori relativi, hanno i limiti caratteristici di tutti i dati di tipo finanziario, per i quali rimandiamo alla precedente ricerca dell'IRES, riassumibili nel fatto che comunque un differenziale nei valori di spesa pro capite non può essere assunto rigidamente come un differenziale nella dotazione effettiva di strutture e servizi.

La lettura dei dati della tab.12 segnala un incremento della dispersione dei valori delle spese correnti pro capite rispetto al valore medio regionale; in particolare il Comprensorio di Torino fa la parte del leone, allontanandosi ulteriormente dal valore medio (+39% rispetto al +29% del 1977). La presenza dell'area metropolitana torinese in tale Comprensorio, con un rilevante numero di comuni di dimensioni medio grandi, lo rende indubbiamente "dominante" nell'analisi della finanza locale a livello subregionale: nel 1979, ultimo anno per il quale disponiamo di dati di consuntivo, le spese correnti dei comuni di tale comprensorio erano pari al 68% del totale regionale, e

TABELLA 8 - Spese correnti pro-capite (78 - 79 - 80) n. indice comuni da 0 a 1.000 abitanti

1977		1979		1980	
Verbania	128	Novara	127	Cuneo	130
Torino	126	Torino	126	Novara	127
Borgosesia	112	Verbania	120	Torino	118
Vercelli	109	Cueno	111	Verbania	116
Cuneo	106	Borgosesia	108	Borgosesia	108
Casale	100	Vercelli	105	Vercelli	102
PIEMONTE	100	Fossano	102	Fossano	101
Alessandria	99	PIEMONTE	100	PIEMONTE	100
Pinerolo	96	Pinerolo	97	Mondovì	95
Novara	94	Alessandria	91	Alessandria	90
Ivrea	91	Mondovì	89	Casale	89
Fossano	90	Casale	89	Pinerolo	88
Biella	89	Ivrea	87	Ivrea	88
Asti	82	Asti	85	Asti	87
Alba - Bra	81	Alba - Bra	83	Biella	85
Mondovì	75	Biella	82	Alba - Bra	84
S.Q.M.	15,02	S.Q.M.	15,10	S.Q.M.	15,19

FONTI:

1977 - mod. ISTAT A^P FL (impegni da consuntivo)

1979 - verbali di chiusura (impegni da consuntivo) dei documenti certificativi di bilancio

1980 - previsioni 1980 dai documenti certificativi di bilancio

TABELLA 9 - Spese correnti pro-capite (77 - 79 - 80) n. indice comuni da 1.000 a 2.000 abitanti

1977		1979		1980	
Verbania	120	Cuneo	129	Cuneo	125
Cuneo	116	Verbania	113	Mondovì	109
Alessandria	104	Mondovì	103	Verbania	106
Torino	103	Alessandria	101	Asti	103
Biella	102	Torino	101	Vercelli	103
Ivrea	102	Ivrea	100	Torino	101
PIEMONTE	100	PIEMONTE	100	Biella	100
Vercelli	98	Vercelli	99	PIEMONTE	100
Casale	98	Asti	98	Ivrea	99
Asti	97	Biella	98	Casale	96
Mondovì	94	Pinerolo	95	Fossano	96
Novara	92	Casale	94	Alessandria	96
Fossano	91	Alba - Bra	92	Novara	95
Pinerolo	83	Novara	91	Alba - Bra	89
Alba - Bra	81	Fossano	89	Pinerolo	85
Borgosesia	68	Borgosesia	79	Borgosesia	81
S.Q.M.	13,06	S.Q.M.	10,94	S.Q.M.	10,13

FONTI:

1977 - mod. ISTAT AP FL (impegni da consuntivo)

1979 - verbali di chiusura (impegni da consuntivo) dei documenti certificativi di bilancio

1980 - previsioni 1980 dai documenti certificativi di bilancio

TABELLA 10 - Spese correnti pro-capite (77 - 79 - 80) n. indice comuni da 2.000 a 5.000 abitanti

1977		1979		1980	
Verbania	120	Borgosesia	115	Casale	113
Ivrea	117	Ivrea	115	Verbania	109
Alessandria	109	Verbania	113	Borgosesia	109
Borgosesia	109	Alessandria	107	Torino	105
Casale	108	Casale	105	Alba - Bra	105
Vercelli	107	Torino	104	Alessandria	102
Torino	102	Cuneo	101	Vercelli	101
Novara	102	PIEMONTE	100	Ivrea	100
PIEMONTE	100	Asti	99	Novara	100
Alba - Bra	98	Vercelli	96	PIEMONTE	100
Asti	95	Alba - Bra	96	Asti	99
Mondovì	93	Pinerolo	94	Pinerolo	92
Cuneo	92	Novara	91	Cuneo	90
Pinerolo	91	Fossano	89	Fossano	90
Biella	80	Mondovì	86	Biella	87
Fossano	80	Biella	86	Mondovì	83
S. Q. M.	11. 53	S. Q. M.	9. 56	S. Q. M.	8. 59

FONTI:

1977 - mod. ISTAT AP FL (impegni da consuntivo)

1978 - verbali di chiusura (impegni da consuntivo) dei documenti certificativi di bilancio

1979 - previsioni 1980 dai documenti certificativi di bilancio

TABELLA 11 - Spese correnti pro-capite (77 - 79 - 80) n. indice comuni con più di 5.000 abitanti

1977		1979		1980	
Torino	116	Torino	127	Torino	118
PIEMONTE	100	PIEMONTE	100	PIEMONTE	100
Asti	94	Vercelli	81	Asti	93
Vercelli	93	Asti	79	Borgosesia	91
Ivrea	87	Alessandria	73	Vercelli	85
Alessandria	80	Casale	65	Alessandria	77
Novara	79	Novara	62	Cuneo	75
Casale	78	Verbania	62	Casale	73
Cuneo	73	Cuneo	58	Verbania	70
Verbania	70	Mondovì	57	Novara	68
Pinerolo	67	Biella	56	Mondovì	61
Mondovì	64	Pinerolo	54	Biella	60
Alba - Bra	64	Alba - Bra	51	Alba - Bra	58
Biella	57	Ivrea	44	Pinerolo	57
Borgosesia	54	Fossano	43	Fossano	50
Fossano	53	Borgosesia	27	Ivrea	48
S.Q. M.	30,04	S.Q. M.	43,02	S.Q. M.	33,08

FONTI:

1977 - mod. ISTAT AP FL (impegni da consuntivo)

1979 - verbali di chiusura (impegni da consuntivo) dei documenti certificativi di bilancio

1980 - previsioni 1980 dai documenti certificativi di bilancio

TABELLA 12 - Spese correnti pro-capite (77 - 79 - 80) n. indice totale dei comuni piemontesi

1977		1979		1980	
Torino	129	Torino	139	Torino	130
PIEMONTE	100	PIEMONTE	100	PIEMONTE	100
Vercelli	86	Alessandria	72	Asti	84
Asti	84	Vercelli	72	Borgosesia	80
Novara	82	Asti	72	Cuneo	79
Cuneo	76	Novara	66	Vercelli	77
Ivrea	76	Cuneo	64	Alessandria	76
Casale	75	Verbania	64	Novara	73
Verbania	74	Casale	62	Verbania	72
Alessandria	74	Biella	55	Casale	70
Pinerolo	62	Pinerolo	54	Biella	60
Borgosesia	60	Alba - Bra	52	Alba - Bra	59
Alba - Bra	59	Mondovì	51	Mondovì	58
Mondovì	57	Ivrea	48	Pinerolo	57
Biella	57	Fossano	46	Fossano	54
Fossano	55	Borgosesia	41	Ivrea	52
S. Q. M.	31,82	S. Q. M.	42,43	S. Q. M.	33,49

FONTI:

1977 - mod. ISTAT AP FL (impegni da consuntivo)

1979 - verbali di chiusura (impegni da consuntivo) dei documenti certificativi di bilancio

1980 - previsioni 1980 dai documenti certificativi di bilancio

quelle in conto capitale al 51% del totale regionale. L'aumento della variabilità totale sembra imputabile prevalentemente ai comuni di maggiori dimensioni: nelle tabb.8-12 sono evidenziati i coefficienti di variazione in percentuale delle spese correnti pro capite tra comprensori -sempre rispetto alla media regionale- e per classi di popolazione, che mostrano una chiara tendenza alla diminuzione nei comuni fino a 5.000 abitanti, ed all'aumento nei rimanenti (salvo che per il 1980, ma bisogna ricordare la disomogeneità di tale dato basato sui preventivi).

Nel complesso, si possono individuare -limitandoci al 1977 ed al 1979- due gruppi di comprensori, in base alla distanza maggiore o minore rispetto al valore medio regionale di spesa: per il 1977, nel primo gruppo compaiono Fossano, Mondovì, Biella, Alba, Borgosesia, e Pinerolo (con valori che oscillano dal 50% al 62% della spesa media regionale), nel secondo Alessandria, Verbania, Casale, Cuneo, Ivrea, Novara, Asti e Vercelli (con valori che oscillano dal 74% all'86% della spesa media regionale). Nel 1979 la composizione dei due gruppi non muta, con la sola eccezione di Ivrea che registra un notevole decremento della spesa, ma all'interno di un rilevante aumento dei divari rispetto al valore medio regionale, che porta al già ricordato incremento di variabilità. In generale sembra quindi emergere anche a livello regionale un fenomeno di accentuazione degli squilibri nella dotazione relativa di risorse, dovuto, peraltro, soprattutto all'andamento della spesa dei comuni di dimensioni medio-grandi.

Per quanto concerne invece le spese in conto capitale, l'analisi è limitata dalle caratteristiche di "straordinarietà" di tali spese che rendono leggermente fuorviante una valutazione dei differenziali

pro capite a livello annuale. L'esame dei dati riferiti sempre al 1977 ed al 1979 (1), segnalerebbe peraltro una diminuzione di variabilità per il complesso dei comuni, ma, viceversa, un aumento della medesima all'interno delle singole classi di popolazione. Per cercare di ovviare ai limiti di cui sopra abbiamo svolto un'analisi dei differenziali delle spese di investimento pro capite tra i vari comprensori utilizzando il dato medio 1977-1979, in modo da eliminare in una qualche misura le "fluttuazioni" caratteristiche di questo tipo di spesa.

Nella tab. 13 sono riportati i numeri indice delle spese in conto capitale pro capite, calcolati rispetto al valore medio 77-79 a prezzi costanti 1970, per comprensorio e per classi di popolazione, in analogia con quanto già fatto per le spese correnti. E' abbastanza interessante rilevare come la variabilità delle spese in conto capitale appare sempre minore rispetto a quella rilevata per le spese correnti, raggiungendo comunque anche in questo caso il valore più elevato nei comuni di maggiore dimensione. Peraltro, la variabilità delle spese in conto capitale tra i comprensori presi nel loro complesso è assai bassa, mediando un comportamento assai differenziato dei vari comprensori per classi di popolazione. Nella misura in cui si assume il comprensorio come dimensione territoriale di base per i livelli di programmazione subregionale, questi dati starebbero a significare che -perlomeno nel periodo 1977-1979- gli investimenti comunali hanno avuto una distribuzione relativamente equilibrata, anche se questo non sta necessariamente a significare un riequilibrio nella dotazione di infrastrutture, non avendo nessuna conoscenza sui livelli iniziali di ciascun comprensorio.

(1) - Non abbiamo utilizzato i dati delle spese in conto capitale, relativi ai preventivi 1980, a causa dei già ricordati rilevanti scostamenti rispetto ai consuntivi.

TABELLA 13 - Numeri indice delle spese in conto capitale (media 77-79 a prezzi costanti)^(o) - Valori pro-capite per comprensorio e classi di popolazione

	1000	1000-2000	2000-5000	5000	Totale
Torino	136,4	106,1	136,5	97,3	96,9
Ivrea	100,3	155,9	96,2	136,4	129,7
Pinerolo	88,8	92,6	82,3	114,4	102,1
Vercelli	78,5	55,2	74,2	161,1	120,6
Biella	66,4	103,3	64,8	55,7	65,8
Borgosesia	116,6	73,5	86,4	82,6	92,7
Novara	86,6	92,6	96,5	96,2	95,5
Verbania	136,8	128,5	113,8	102,1	121,6
Cuneo	126,5	107,6	78,6	141,2	127,1
Saluzzo - Savigliano - Fossano	103,0	109,6	99,3	97,6	101,5
Alba - Bra	93,1	114,7	113,8	116,5	116,4
Mondovì	99,7	77,7	68,5	88,1	89,2
Asti	66,9	72,6	75,3	119,5	100,2
Alessandria	99,1	95,7	96,3	100,2	103,0
Casale	82,0	77,8	63,6	63,3	76,4
Piemonte	100	100	100	100	100
Spesa pro-capite (lire 1970)	34,991	26,072	24,062	24,005	24,908
S.Q.M.	21,64	24,39	22,45	27,56	17,73

FONTI:

1977 - modelli ISTAT AP FL (impegni da consuntivo)

1978 - verbali di chiusura (impegni da consuntivo) dai documenti certificativi di bilancio

1979 - previsioni 1980

^(o) - valori a prezzi scontati con il deflatore implicito degli investimenti in fabbricati non residenziali ed in opere pubbliche.

Appendice 1 (*)

Prime ipotesi per la costruzione di un osservatorio permanente sulla finanza locale piemontese da parte della Regione Piemonte e dell' IRES

L'attuale situazione dell'informazione statistica di base sulla finanza locale è, come è noto, piuttosto caotica. Alla tradizionale rilevazione statistica sui bilanci consuntivi delle Amministrazioni comunali e provinciali (Mod. ISTAT AP/FL 1/A e 1/B) si sono infatti sommate le rilevazioni trimestrali sui dati di cassa della finanza locale (1978), nonché le certificazioni di bilancio (1979-'80-'81) e, nel 1981, anche il certificato attestante la revisione straordinaria dei residui attivi e passivi. Nel frattempo tutte queste rilevazioni sono state inviate anche alle Regioni, ma non sono state compiutamente utilizzate da esse. Ciò ha comportato l'esigenza di una riconsiderazione critica circa l'organizzazione del sistema informativo sulla finanza locale a livello regionale. E' per questo che si è pensato di mettere in piedi una sorta di osservatorio permanente sulla finanza locale, che utilizzi tutte le informazioni desumibili dai documenti citati in precedenza, in maniera tale da garantire un'informazione il più attendibile ed il più completa possibile, e nello stesso tempo aggiornata. All'uopo si è pensato di utilizzare le certificazioni di bilancio, ed i documenti di bilancio preventivi e, possibilmente, consuntivi, dei Comuni superiori a 15.000 abitanti.

Si tratta in pratica di una sorta di "campione" ragionato che dovrebbe essere rappresentativo della finanza locale piemontese in quanto copre circa il 56% della popolazione regionale ed il 75% delle spese correnti di tutti i Comuni piemontesi (cfr.: la tabella 1).

I vantaggi di una simile rilevazione sarebbero i seguenti:

- 1) possibilità di avere per i singoli Comuni più documenti, il che consente un maggior controllo sui dati, oltrechè una loro migliore valutazione anche dal punto di vista qualitativo;

(*) - Questa appendice è stata redatta nel Febbraio del 1982.

- 2) possibilità di avere un rapporto continuativo con un gruppo di Comuni che hanno un'ampiezza demografica vicina a quella soglia minima che in genere si ipotizza per il futuro assetto dell'ordinamento comunale in Italia; da questo punto di vista l'IRES potrebbe costruirsi degli interfaccia continuativi per la sua attività di ricerca nel campo degli enti locali (ad es. la ricerca sui costi dei servizi pubblici locali certamente toccherebbe tutti questi comuni);
- 3) possibilità di avere un quadro conoscitivo di base che consenta di fare delle attendibili previsioni sul flusso di risorse finanziarie disponibili a livello locale nel periodo di piano; tale informazione unitamente a quelle derivabili dalla Cassa Depositi e Prestiti (nonostante la difficoltà di rapporti che però probabilmente è superabile a livello politico) può essere molto utile per la politica di piano della Regione.

Sinteticamente i documenti che si dovrebbero richiedere ai Comuni in questa fase sono:

- 1) Le certificazioni di bilancio (sino a quando esistono)
- 2) I modelli ISTAT AP/FL 1/A e 1/B (consuntivi)
- 3) I bilanci preventivi veri e propri
- 4) Le relazioni ai bilanci preventivi
- 5) I bilanci consuntivi veri e propri (anche se occorre fare una verifica sulla loro effettiva compilazione in questi ultimi anni).

Nell'attuale situazione della finanza locale i documenti riferentisi all'anno in corso non possono ragionevolmente essere disponibili prima del periodo tra Maggio e Luglio, dati i noti ritardi nell'approvazione degli annuali decreti sulla finanza locale.

Si potrebbe allora cominciare a lavorare sui dati 1980 e 1981, in base alle certificazioni, già disponibili in Regione, e richiedendo i bilanci preventivi 1981 e consuntivi 1980.

Le elaborazioni sulle certificazioni potrebbero limitarsi a operazioni molto semplici come la serie storica delle entrate, delle spese e dei residui per titoli dal 1979 al 1981, l'analisi delle spese per categorie e funzioni per i preventivi 1981, i dati sulla consistenza del personale e delle spese per il personale per il 1980 e il 1981. Dai dati per titoli dei consuntivi 1980 si possono fare delle previsioni sulle potenzialità di indebitamento ("domanda potenziale di credito"), che potranno essere utili una volta che si possono confrontare con l'offerta di credito a livello regionale della Cassa Depositi e Prestiti. I valori potranno essere computati in cifra assoluta e pro capite, usando i dati della popolazione al 31/12/1979 ed al 31/12/1980.

Per quanto riguarda l'elaborazione sui dati dei bilanci preventivi e consuntivi occorre attendere la disponibilità dei documenti, per valutarne attentamente l'omogeneità, e le caratteristiche specifiche, dato che come è noto, non sempre sono compilati in maniera uniforme. Solo dopo questa prima analisi si potranno scegliere i dati da evidenziare ed elaborare; il lavoro di quest'anno dovrebbe però essere sostanzialmente "una tantum" dato che in genere gli uffici di ragioneria lavorano secondo metodologie costanti nel tempo.

Si può allora pensare a questa scadenza temporale delle operazioni di rilevazione:

	31 Marzo	30 Maggio	31 Giugno	30 Agosto	15-30 Ottobre
elaborazioni delle certificazioni e raccolta dei bilanci e dei modelli ISTAT fino ai preventivi 1981	Costruzione di uno schema di elaborazioni dei bilanci preventivi e consuntivi, e delle relazioni di accompagnamento(*)	Preparazione di un primo rapporto Raccolta dei preventivi 1982 e consuntivi 1981 delle certificazioni 1982		Preparazione di un secondo rapporto	

(*) Sottolineiamo il dato sulle relazioni, dato l'interesse che esse possono avere per una analisi "qualitativa" delle politiche di bilancio degli enti locali.

Entro il 15-30 ottobre si dovrebbe essere in grado di valutare se la metodologia può funzionare anche per il 1983, tenendo conto di eventuali trasformazioni istituzionali, e se le operazioni per quell'anno possono essere accelerate qualora i Comuni possano predisporre i preventivi entro la fine del 1982. Ovviamente le scadenze sono di massima, dato il carattere sperimentale dell'operazione, ma ci sembrano realistiche.

Dal punto di vista organizzativo occorre che la Regione garantisca la raccolta dei documenti, la perforazione ed il controllo dei dati, e parte dell'elaborazione. L'IRES può partecipare attivamente alla definizione dell'impostazione metodologica del piano di elaborazione e alla preparazione dei rapporti, e dare un contributo per l'elaborazione dei dati.

Sarebbe poi bene per ampliare l'analisi alle sei province piemontesi.

Dal punto di vista politico-organizzativo è essenziale una collaborazione dell'ANCI regionale e dell'URPP, che potrebbero offrire adeguati spazi sui loro notiziari, nonché un supporto tecnico-organizzativo. La nostra esperienza nell'indagine sul pubblico impiego dimostra che la loro collaborazione è molto importante ai fini del convincimento delle Amministrazioni locali sull'utilità di tali indagini.

Ci sembrerebbe infine utile allargare l'analisi ai dati sulle costruzioni ed opere pubbliche (magari sempre limitatamente ai Comuni sopra i 15.000 abitanti) per verificare il peso nell'attivazione, in termini di occupazione, degli investimenti in opere pubbliche, dei Comuni e delle Province (mentre nelle elaborazioni Istat il dato è aggregato con gli altri enti pubblici), con anche una loro ripartizione settoriale. In un secondo tempo, a partire da questi dati, si potrebbe pensare ad un vero e proprio allargamento al settore "pubbliche amministrazioni locali" della matrice delle interdipendenze industriali in corso di costruzione da parte dell'IRES. (Cfr.: le tabelle 4-6).

Tabella 1

Analisi delle spese correnti dei Comuni piemontesi,
in base ai preventivi 1979

	Spese pro capite correnti in lire	Popolazione	N. Comuni	Spese totali correnti (in milioni di lire)
0- 1.000	120.582	315.079	616	37.992
1.000- 2.000	99.407	390.947	276	38.809
2.000- 3.000	95.081	273.808	113	26.033
3.000- 5.000	101.404	319.929	80	32.391
5.000- 10.000	108.296	452.583	65	49.012
10.000- 20.000	133.096	403.528	29	53.706
20.000- 60.000	175.987	866.987	25	152.578
60.000-100.000	202.938	144.473	2	29.319
100.000-250.000	219.073	203.631	2	44.610
500.000	361.131	1.160.686	1	419.159
PIEMONTE	195.014	4.531.141	1.209	883.609

Fonte: Ministero dell'Interno e ISTAT. Da questi dati si può stimare che le spese correnti dei Comuni superiori ai 15.000 abitanti rappresentino il 75% circa di quelle di tutti i Comuni.

Tavola 1 - Elenco dei Comuni piemontesi con popolazione superiore a 15.000 abitanti per Provincia

Provincia di Torino

Popolazione al 31/12/1980

1) Beinasco	18.228
2) Carmagnola	24.004
3) Chieri	31.000
4) Chivasso	26.943
5) Ciriè	18.746
6) Collegno	46.488
7) Grugliasco	32.244
8) Ivrea	28.371
9) Moncalieri	64.854
10) Nichelino	44.657
11) Orbassano	18.271
12) Pinerolo	36.465
13) Piossasco	15.226
14) Rivoli	50.860
15) Settimo Torinese	44.952
16) Torino	1.143.263
17) Venaria	26.078

Totale 1.670.650 (2.370.683-70,47%)

Provincia di Vercelli

1) Biella	55.490
2) Borgosesia	16.141
3) Cossato	15.907
4) Vercelli	53.430

Totale 140.968 (399.935-35,24%)

Provincia di Novara

Popolazione al 31/12/1980

1) Arona	16.591
2) Borgomanero	19.272
3) Domodossola	20.582
4) Novara	102.039
5) Verbania	33.108
	<hr/>
Totale	158.484 (509.625-31,09%)

Provincia di Cuneo

1) Alba	31.247
2) Bra	26.502
3) Cuneo	55.872
4) Fossano	23.264
5) Mondovì	22.312
6) Saluzzo	16.486
7) Savigliano	18.890
	<hr/>
Totale	194.573 (549.162-35,43%)

Provincia di Asti

1) Asti	79.212
	<hr/>
Totale	79.212 (217.715-36,38%)

Provincia di Alessandria

1) Acqui Terme	22.107
2) Alessandria	101.075
3) Casale Monferrato	42.447
4) Novi Ligure	31.506
5) Tortona	29.912
6) Valenza	23.021
	<hr/>
Totale	250.068 (470.545-53,14%)
	<hr/>
Totale	2.493.955 (55,20%)
	=====

Tabella 2

Peso della popolazione delle province piemontesi sul totale regionale

	(A)		(B)
	%		%
Torino	52,47		66,98
Vercelli	8,85		5,65
Novara	11,28		6,35
Cuneo	12,15		7,80
Asti	4,81		3,17
Alessandria	10,41		10,02
	<hr/>		<hr/>
Totale	4.517.715	100,00	2.493.955 100,00

(A) UNIVERSO

(B) COMUNI SUPERIORI A 15.000 ABITANTI

Comuni e popolazione per classi di ampiezza demografica, per Provincia

Situazione al 31-12-1979

PROVINCIE		501-500		1.001-1.000		2.001-2.000		3.001-3.000		4.001-4.000		5.001-5.000		10.001-10.000		15.001-20.000		30.001-30.000		40.001-50.000		50.001-65.000		65.001-80.000		80.001-100.000		100.001-250.000		250.001-500.000		Oltre 500.000		TOTALE		
REGIONI		N	Abi- muni- tanti	N	Abi- muni- tanti	N	Abi- muni- tanti	N	Abi- muni- tanti	N	Abi- muni- tanti	N	Abi- muni- tanti	N	Abi- muni- tanti	N	Abi- muni- tanti	N	Abi- muni- tanti	N	Abi- muni- tanti	N	Abi- muni- tanti	N	Abi- muni- tanti	N	Abi- muni- tanti	N	Abi- muni- tanti	N	Abi- muni- tanti	N	Abi- muni- tanti	N	Abi- muni- tanti	
61	Torino	20.554	63	46.705	71	97.350	35	85.910	12	41.740	17	75.189	27	194.979	13	153.342	3	55.299	4	104.773	3	101.803	3	136.313	1	50.992	1	65.066	—	—	—	—	—	1.1180.686	315	2.390.674
58	Vercelli	18.409	33	24.129	32	43.975	18	43.771	10	35.835	17	57.525	10	71.704	3	62.103	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	169	401.554	
27	Novara	8.966	48	23.236	42	57.470	23	57.042	21	6.554	7	30.477	9	64.912	3	39.675	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	165	509.830	
30	Verona	12.823	39	27.642	26	38.355	25	38.355	30	444	9	40.260	13	85.182	2	35.671	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	250	548.236	
41	Asti	12.823	39	27.642	26	38.355	25	38.355	30	444	9	40.260	13	85.182	2	35.671	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	250	548.236
53	Alessandria	17.945	60	43.396	54	81.599	5	11.916	2	6.405	5	23.164	4	23.721	1	12.397	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	190	472.865	
327	Piemonte	103.529	289	211.550	276	390.947	113	273.808	37	128.596	43	190.921	85	453.553	19	277.012	10	176.012	11	372.988	6	198.279	4	179.024	2	218.696	2	144.473	—	—	—	—	—	1.1180.686	1.209	4.531.141

Fonte: ISTAT

Lavori iniziati; lavori ultimati, per Ente finanziatore
(esclusi i lavori finanziati dalle Regioni e dalle Provincie autonome)

Anno 1980

PROVINCIE REGIONI	LAVORI INIZIATI (milioni di lire)				LAVORI ULTIMATI (milioni di lire)			
	Amministrazione pubblica (a)			Aziende ed imprese pubbliche (a)	Amministrazione pubblica		Aziende ed imprese pubbliche (a)	Totale
	Ministeri e Cassa per il ed altri Enti Mezzogiorno	Enti locali ed altri Enti pubblici	Totale					
Torino	58.350	101.205	159.555	99.605	6.926	72.140	68.950	148.016
Vercelli	9.185	8.122	17.307	2.915	4.238	3.084	1.647	8.969
Novara	21.122	9.872	30.994	3.598	1.723	8.869	3.265	13.857
Cuneo	3.369	15.925	19.294	44.131	1.885	12.912	41.443	55.240
Asti	609	1.382	1.991	3.011	437	1.517	886	2.840
Alessandria	17.420	14.024	31.444	8.535	36.810	8.229	45.039	48.657
PIEMONTE	110.055	150.530	260.585	181.795	51.019	108.761	119.809	277.879

Fonte: ISTAT

Lavori eseguiti; occupazione operaia, per Ente finanziatore
(esclusi i lavori finanziati dalle Regioni e dalle Provincie autonome)

Anno 1980

PROVINCIE REGIONI	LAVORI ESEGUITI (milioni di lire)				GIORNATE - OPERAIO (migliaia)			
	Amministrazione pubblica			Aziende ed imprese pubbliche (a)	Amministrazione pubblica		Aziende ed imprese pubbliche (a)	Totale
	Ministeri e Cassa per il ed altri Enti Mezzogiorno	Enti locali e altri Enti pubblici	Totale					
Torino	10.871	82.893	93.764	106.003	66	676	421	1.163
Vercelli	7.141	6.560	13.701	2.380	46	45	91	102
Novara	7.778	9.123	16.901	3.789	43	53	96	116
Cuneo	1.222	16.432	17.654	43.837	7	130	137	312
Asti	601	1.867	2.468	4.682	4	10	10	24
Alessandria	4.452	10.617	15.069	6.520	22	66	88	115
PIEMONTE	32.065	127.292	159.357	184.943	188	980	1.163	1.333

Fonte: ISTAT

Tabella 6

Giornate operaio attivate da un milione di lire di lavori eseguiti per
settori di intervento - Valori nazionali

Settori	Giornate operaio attivate
Trasporti e Comunicazioni	
Stradali e aereoportuali	4.578
Ferrovie ed altre linee di trasporto	6.633
Marittime, lacuali fluviali	3.086
Impianti di comunicazione	3.616
Edile	
Edilizia sociale e scolastica	6.569
Edilizia pubblica	7.053
Edilizia abitativa	5.891
Altri Settori	
Idrauliche e impianti elettrici	4.096
Igienico sanitarie	3.925
Bonifiche	3.304
Altre	4.695
Totale	4.585

Fonte: Nostre elaborazioni su dati ISTAT

Appendice 2

Gli archivi sulla finanza locale disponibili presso la Regione Piemonte

Diamo di seguito alcune informazioni sulla disponibilità di dati su supporti meccanografici (nastri e/o dischi) per quanto concerne i bilanci dei Comuni piemontesi.

Sono disponibili su nastri catalogati presso lo CSI Piemonte le informazioni sui bilanci consuntivi del 1977 (tratte dai modelli ISTAT AP/FL), sui verbali di chiusura 1979 e sui preventivi 1980 (tratte dalle certificazioni di bilancio per il Ministero degli Interni).

Tali dati non sono completi, sia nel senso che non comprendono tutti i 1.209 Comuni piemontesi (ne manca peraltro un numero limitato), sia nel senso che non sempre sono presenti tutte le variabili previste. Esso rappresenta comunque un archivio tranquillamente utilizzabile per analisi a livello subregionale.

Presso il Servizio informatica dell'Assessorato alla Programmazione della Regione Piemonte sono disponibili i dati riferiti al 1979-80 (con l'unica differenza che sono memorizzati su floppy-disk), ed i dati riferiti ai preventivi 1981, (tratti dalle certificazioni di bilancio per il Ministero degli Interni) solo per i Comuni superiori a 15.000 abitanti; sono in corso di raccolta i dati riferiti ai preventivi 1982 sempre per la medesima classe di Comuni.

Per qualsiasi ulteriore informazione ci si può rivolgere all'Assessorato alla Programmazione della Regione Piemonte, Servizio osservatorio sulla finanza locale, e all'I.R.E.S., presso la sezione finanza ed organizzazione degli enti locali.

WORKING PAPERS

- *1 "Un modello urbano a larga scala per l'area metropolitana di Torino", *gennaio 1981*
- *2 "Metodologie per la pianificazione dei parchi regionali", *gennaio 1981*
- *3 "A Large Scale Model for Turin Metropolitan Area", *maggio 1981*
- 4 "An Application to the Ticino Valley Park of a Mathematical Model to Analyse the Visitors Behaviour", *luglio 1981*
- 5 "Applicazione al parco naturale della Valle del Ticino di un modello per l'analisi del comportamento degli utenti: la calibrazione del modello", *settembre 1981*
- 6 "Applicazione al parco naturale della Valle del Ticino di un modello per l'analisi del comportamento degli utenti: l'uso del modello", *settembre 1981*
- 7 "Un'analisi delle relazioni esistenti tra superficie agricola utilizzata ed alcune principali grandezze economiche in un gruppo di aziende agricole piemontesi al 1963 e al 1979", *settembre 1981*
- 8 "Localizzazione ottimale dei servizi pubblici, con esperimenti sulle scuole dell'area torinese", *settembre 1981*
- 9 "La calibrazione di un modello a larga scala per l'area metropolitana di Torino", *ottobre 1981*
- 10 "Applicazione al parco naturale della Valle del Ticino di un modello per l'analisi del comportamento degli utenti: l'individuazione di un indicatore di beneficio per gli utenti ed una analisi di sensitività su alcuni parametri fondamentali", *ottobre 1981*
- 11 "La pianificazione dell'uso ricreativo di aree naturali: il caso del parco della Valle del Ticino", *novembre 1981*
- *12 "The Recreational Planning of Country Parks: the Case Study of the Ticino Valley Park", *marzo 1982*
- 13 "Alcuni aspetti della calibrazione di un modello dinamico spazializzato: il caso del modello dell'area metropolitana torinese", *settembre 1982*
- 14 "L'applicazione di un modello dinamico a larga scala per l'area metropolitana di Torino: la calibrazione", *novembre 1982*
- 15 "Modello commerciale Piemonte", *novembre 1982*
- 16 "Resource allocation in multi-level spatial health care systems: benefit maximisation", *dicembre 1982*
- 17 "Relazione sulla struttura e sulla dinamica del settore elettromeccanico piemontese", *dicembre 1982*

ires

ISTITUTO RICERCHE ECONOMICO - SOCIALI DEL PIEMONTE
VIA BOGINO 21 10123 TORINO